economiesuisse
DOSSIER POLITIK

5 / 2021
Die Schweiz und China

07.05.2021

Das Wichtigste in Kürze

Dank der rasanten Wirtschaftsentwicklung in den letzten drei Jahrzehnten wurden viele Millionen Menschen in China aus der Armut befreit. Auch die Weltwirtschaft profitierte vom Aufstieg Chinas. Doch die langfristig ausgerichtete, konsequente und wenig kompromissbereite Interessenpolitik der chinesischen Regierung irritiert den Westen, und es werden vermehrt repressive Massnahmen eingesetzt. So führte die Administration Trump einen Handelskrieg mit China. Auch in der Schweiz werden gelegentlich repressive Massnahmen gegenüber China gefordert. Solche Massnahmen wären jedoch kontraproduktiv. Die langjährige gute Beziehung der Schweiz mit China bietet die Chance, im Dialog deutlich mehr zu erreichen. Die Schweiz als verlässlicher Partner soll ihre Ansichten und Werte konstruktiv und hartnäckig in den Dialog einbringen. Die Schweiz bietet mit dem Sitz vieler internationaler Organisationen in Genf zudem eine wichtige Dialogplattform, die gestärkt werden muss. Die guten wirtschaftlichen Beziehungen sollen ausgebaut und der Marktzutritt von Schweizer Unternehmen in China verbessert werden.

Kontakt und Fragen

Prof. Dr. Rudolf Minsch
Stv. Vorsitzender der Geschäftsleitung, Leiter allgemeine Wirtschaftspolitik & Bildung / Chefökonom
Florence Mauli
Projektleiterin allgemeine Wirtschaftspolitik & Bildung

www.dossierpolitik.ch

Position economiesuisse

- **Die Beziehung der Schweiz zu China muss langfristig ausgerichtet sein.**
- **economiesuisse unterstützt die bundesrätliche China-Strategie.**
- **Die neutrale Schweiz ist nur dann glaubwürdig, wenn sie China grundsätzlich gleich wie andere Staaten behandelt.**
- **Im Dialog mit China kann die Schweiz wichtige Anliegen – humanitärer und wirtschaftlicher Art – einbringen. Im Gegensatz zu einseitigen Sanktionen oder Boykotten hat der Dialog eine Wirkung und entspricht der schweizerischen Kultur der Vermittlung und Annäherung. Es wäre kontraproduktiv, den über Jahre aufgebauten Dialog abzubrechen.**
- **Die Schweiz soll darüber hinaus die Dialogplattformen der internationalen Organisationen wie der UNO oder der WTO nutzen, um ihre Interessen einzubringen und dabei ein koordiniertes Vorgehen der Länder unterstützen.**
- **Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und China soll erweitert werden. Der Marktzugang für Schweizer Unternehmen muss weiter verbessert werden, auch in Bezug auf Investitionen.**
- **economiesuisse lehnt die Einführung von Investitionskontrollen jeglicher Art als grundsätzlich problematisch ab. Die kritische Infrastruktur, wo ein berechtigtes Schutzinteresse besteht, ist weitestgehend im Besitz der öffentlichen Hand. Es ist auch kein Raubzug auf privatwirtschaftliches Know-**

how festzustellen.

Entstehung einer neuen Weltordnung

China als aufstrebendes Land, das mehr und mehr Einfluss auf der Weltbühne gewinnt, steht häufig im Fokus der politischen Diskussion. Tatsächlich hat sich im «Reich der Mitte» seit den 1980er Jahren einiges getan. Dank Wirtschaftswachstum sank der Anteil von Menschen in extremer Armut von 66 Prozent im Jahr 1990 auf nur 0,5 Prozent im Jahr 2016 [1].

Eine Mittelschicht ist entstanden, und auch der Umweltschutz erhält mehr Gewicht [2]. Leider hat sich in den letzten Jahren die Situation bezüglich der Grundrechte generell verschlechtert. Das gilt insbesondere für Hongkong und für die Uigurische Bevölkerung [3]. Daneben ist auch die fehlende Anerkennung des internationalen Schiedsspruchs zu den Grenzen im südchinesischen Meer besorgniserregend [4]. Zudem verlangt China Akzeptanz für seine Werte, ohne selbst Toleranz gegenüber Andersdenkenden zu üben.

Doch nicht nur China selbst, sondern auch der Rest der Welt konnte von dessen Öffnung und Modernisierung profitieren. Das Wirtschaftswachstum Chinas dank technologischem Fortschritt und wirtschaftlich offenen Handelssystemen hat sich grösstenteils positiv auf die Weltbevölkerung ausgewirkt. Der Anteil in absoluter Armut lebender Personen in der Welt sank zwischen 1981 und 2017 um über 75 Prozent [5]. Die Integration Chinas und weiterer Schwellenländer in den internationalen Handel hat den durchschnittlichen Lebensstandard weltweit angehoben.

Wandel durch Handel

Trotz dieser Erfolge und Aussichten steht die Maxime «Wandel durch Handel» immer mehr am Pranger. Dabei steht China im Zentrum der Debatte. Nach grossen Reformen seit der Zeit des WTO-Beitritts folgte ab 2010 eine Gegenreaktion: Während der Handel und der Wohlstand weiterhin rasant zunahmen, verstärkte der Staat den Druck auf Andersdenkende zusehends und dehnte die Kontrolle mit Instrumenten wie dem Social Credit System auf Private und Firmen aus. So klärte sich auch der Unterschied zwischen Staat und Wirtschaft in China nicht, sondern bleibt verschwommen. Der Westen fühlt sich vom chinesischen Modell des Staatskapitalismus herausgefordert. Ein neuer Systemwettbewerb stellt sich ein.

Statt über die Weiterentwicklung der WTO Druck auf China auszuüben, verbreitete sich im Westen ein «China-Bashing». Schliesslich entflammte ein Handelskrieg mit den USA. Doch diese Entwicklungen haben vor allem die Fronten verhärtet und die chinesische Regierung in ihrem Vorgehen sogar bestärkt.

Es ist höchste Zeit für eine Trendumkehr. Die letzten 75 Jahre zeigen die konstruktive Alternative: Offene Handelsrouten, offene Märkte und ein friedlicher Interessensausgleich sind wichtige Pfeiler eines funktionierenden internationalen Handelssystems, welcher den weltweiten Wohlstand erst möglich gemacht hat. China profitierte und profitiert stark davon. China steht nun entsprechend seiner wirtschaftlichen Bedeutung auch in der Verantwortung, dass das internationale

Handelssystem erhalten bleibt und sich weiterentwickeln kann.

Der Interessensausgleich geschieht vor allem in internationalen Organisationen wie der Welthandelsorganisation WTO, der Weltbank, die UNO oder dem Internationalen Währungsfonds. Es ist unbestritten, dass die für das Handelssystem besonders wichtige WTO derzeit schwächelt. Sie deshalb abzuschreiben, ist aber falsch. Der Westen tut gut daran, sich für eine Weiterentwicklung der WTO einzusetzen und auf diese Weise auch China ins internationale Regelwerk einzubinden. Besonderer Reformbedarf besteht in der WTO beim Streitschlichtungsmechanismus, bei der Transparenz und in Bezug auf eine Beschränkung staatlicher Beihilfen. Zudem muss dem Fortschritt in China Rechnung getragen werden – die Einstufung durch die WTO als Entwicklungsland ist nicht mehr angebracht.

Der Westen muss sich auf seine Erfolgsrezepte besinnen: Individuelle Freiheit, Rechtstaatlichkeit, Unternehmertum, Wettbewerb und Wirtschaftsfreiheit ermöglichen Innovationen und schaffen Wohlstand.

Durch Engagements auf multilateraler Ebene sowie Offenheit gegenüber China kann dazu beigetragen werden, China ins internationale System und die Verantwortung zu integrieren. Wandel durch Handel gilt auch heute – in China und der Schweiz.

Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Schweiz und China

Die Schweiz und China unterhalten gute Wirtschaftsbeziehungen, die sich seit 1948 stetig intensiviert haben. Die beiden Länder stehen seit langem in einem konstruktiven wirtschaftspolitischen Austausch. So war die Schweiz 2014 eines der ersten westlichen Länder, das ein Freihandelsabkommen mit China abschliessen konnte. Für die Schweiz ist China nach Deutschland und den USA bereits das drittwichtigste Exportland [6] . Das Handelsvolumen ist in den letzten 20 Jahren stark angestiegen. 2020 stiegen sowohl die Exporte nach China (14,7 Milliarden Franken, plus 10 Prozent) als auch die Importe aus China (16,1 Milliarden Franken, plus 8 Prozent), während bei anderen Handelspartnern starke Einbrüche zu verzeichnen waren. Diese langfristige Beziehung soll nicht leichtfertig aufs Spiel gesetzt werden – sie sollte als Chance begriffen werden, den Handel sowie die Lage vor Ort weiter zu verbessern.

Anzustrebende Verbesserungen bei den Wirtschaftsbeziehungen

Im Allgemeinen sind die Schweizer Unternehmen zufrieden mit der Entwicklung der Geschäfte in China. Vor Ort leisten sie einen nicht zu unter-schätzenden Beitrag zur Entwicklung, indem sie mit gutem Beispiel vorangehen. Mit fairen und attraktiven Arbeitsbedingungen leben sie Schweizer Werte in China vor.

Das Freihandelsabkommen von 2014 hat wesentlich dazu beigetragen, Handelshemmnisse abzubauen. Zudem konnten dank dem konstanten Austausch auf Regierungsebene in der Vergangenheit die meisten Schwierigkeiten aus dem Weg geräumt werden. Es besteht aber weiterhin Verbesserungspotenzial.

Folgende Aspekte stehen für die Schweizer Wirtschaft dabei im Fokus:

- Das bestehende **Freihandelsabkommen** soll erweitert werden. Dabei sollten die Abdeckung von Produkten verbessert, das Territorialitätsprinzip gelockert und auch Dienstleistungen in den Katalog aufgenommen werden. Verbesserter Marktzugang durch die Erweiterung des Freihandelsabkommens erfordert auch die weitere Senkung von Zöllen oder sogar deren vollständige Abschaffung innerhalb eines angemessenen Zeitraums.
- Die Einbindung der Schweizer Wirtschaft, insbesondere von KMU, in die **Belt & Road Initiative** sollte verstärkt werden. Hier ist insbesondere von Bedeutung, dass Ausschreibeverfahren nach internationalen Standards, transparent und unter Einbezug von Nachhaltigkeitskriterien erfolgen.
- Der **Schutz des geistigen Eigentums** ist von besonderer Bedeutung. Die Schweizer Wirtschaft anerkennt die diesbezüglichen Fortschritte Chinas in den letzten Jahren. Schweizer Unternehmen sind aber nach wie vor von Verletzungen des geistigen Eigentums betroffen, und die Rechtsdurchsetzung gestaltet sich zuweilen schwierig. Für die innovationsbasierte Schweizer Wirtschaft ist es daher wichtig, dass es im Rahmen der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen auf diesem Gebiet zu markanten Verbesserungen kommt.
- Die (partielle) **Anerkennung der Berufslehre** als Arbeitserfahrung kann beiden

Ländern grosse Vorteile bringen, und es jungen Arbeitnehmenden erleichtern, in China Fuss zu fassen. Damit wäre der Pool an interessierten Arbeitnehmenden aus der Schweiz deutlich erweitert und die Bedeutung der Berufslehre würde korrekt wiedergegeben.

- Den Schweizer Firmen sollte ein **transparenter und fairer Zugang zum öffentlichen Beschaffungswesen** gewährleistet werden. Die aktuelle Praxis mit dem Volume Based Procurement (VBP) führt faktisch zu einem Ausschluss von westlichen Firmen und zu einem Mangel an High-Tech Produkten etwa für chinesische Patienten.
- Für etliche Produkte wird eine staatliche Zulassung benötigt. **Produktetests**, die nicht in China durchgeführt werden, werden bisher von China nicht akzeptiert. Aktuell müssen Produkte aufwändig erneut getestet werden, und es muss dafür eine spezielle Infrastruktur in China aufgebaut werden. Hier sollte eine Anerkennung von Tests ausserhalb Chinas angestrebt werden. Das ist auch deshalb notwendig, weil viele Firmen mehrere Produktionsstandorte in unterschiedlichen Ländern unterhalten. Bei den **Produktionsstandorten** sollte ebenfalls eine Öffnung angestrebt werden. China lässt es aktuell nicht zu, dass ein Produkt in China und im Ausland produziert wird.
- Die Schweizer Wirtschaft regt die Schaffung eines **Dialoges zu «Technologie und Innovation gegen den Klimawandel und für mehr Nachhaltigkeit»** an. Damit sollen die entscheidenden Beiträge, welche Schweizer Unternehmen mit ihren Lösungen sowohl aus der Schweiz, als auch via Direktinvestitionen und durch die Schaffung von Arbeitsplätzen in China leisten, anerkannt, öffentlich gemacht und vertieft werden. Diese Beiträge sind wichtig, um den Klimawandel langfristig zu bekämpfen.
- Der Finanzplatz Chinas hat sich in den letzten Jahren stark weiterentwickelt und mit der Öffnung begonnen. Das **Banken- und Versicherungswesen** ist dennoch weiterhin stark reguliert. Der Markteintritt in China ist für Schweizer Unternehmen schwierig. Im Rahmen der weiteren Entwicklung ist es deshalb besonders wichtig, dass die angestrebten Marktzugangsliberalisierungen vorangetrieben werden und eine volle Konvertibilität des Renminbi angestrebt wird.
- **Nicht-tarifäre Handelshemmnisse** sollten dokumentiert, angesprochen und beseitigt werden.
- Schliesslich sollte es ein weiteres Ziel sein, die **Bürokratie**auf beiden Seiten zu **reduzieren**. Dies hilft Unternehmen beider Länder, effizienter zu wirtschaften.

Inwiefern China mit allfälligen Cyber-Attacken in der Schweiz verbunden ist, lässt sich kaum schlüssig beantworten. Cybersicherheit muss die Schweiz generell gegenüber allen Privaten und ausländischen Staaten sicherstellen. Einmischungen in innere Angelegenheiten oder Spionage muss sie ganz grundsätzlich entschieden verurteilen und verhindern.

Eine staatliche Investitionskontrolle braucht die Schweiz hingegen nicht. Sicherheitspolitisch kritische Infrastrukturen sind entweder in Staatsbesitz oder durch Spezialgesetze und Konzessionsbestimmungen geschützt. Da die Schweizer Wirtschaft im Ausland viele Niederlassungen besitzt, hat sie ein virulentes daran, dass ihre Investitionen dort geschützt sind und sie weiterhin investieren kann. Mögliche Retaliationen sind unbedingt zu vermeiden. Die Schweiz soll aber im Gegenzug einen fairen Zugang zu Direktinvestitionen in China einfordern, den

Erwerb grösserer chinesischer Unternehmen miteingeschlossen.

Menschenrechtsfragen

Menschenrechte sind ein zentraler Grundwert unserer Gesellschaft. Sie haben denn auch in der Schweizer Aussenpolitik richtigerweise einen hohen Stellenwert. Dabei muss die Schweiz eine kohärente, langfristige Politik betreiben, sei dies gegenüber entwickelten Ländern, Schwellenländern oder Entwicklungsländern.

Das Interesse der Schweiz an guten wirtschaftlichen Beziehungen zu China bedeutet nicht, dass Menschenrechtsverletzungen ignoriert werden dürfen. Solche Verletzungen sind zu verurteilen und die Schweiz soll dazu beitragen, sie in Zukunft zu verhindern. Die Schweiz kann und soll entsprechend ihre Ansichten vertreten – im Dialog.

Die beste Einflussnahme bietet sich im Rahmen der internationalen Staatengemeinschaft. Die Schweiz kann ihre Position in den internationalen Organisationen, vor allem in der UNO, kundtun. So drückte sie 2018 im UNO-Menschenrechtsrat ihre Besorgnis über die sogenannten Umerziehungslager in der Provinz Xinjiang aus.

Der Dialog steht im Zentrum der Schweizer Aussenpolitik. Sollte es zu internationalen Sanktionen kommen, orientiert sich die Schweiz an denjenigen der UNO. Damit gefährdet sie weder ihre neutrale, gesprächsorientierte Position, noch droht sie zu einer Drehscheibe zu werden, mittels der Sanktionen anderer Staaten umgangen werden können.

Neben ihrem multilateralen Engagement verfolgt die Schweiz weiterhin den bilateralen Weg. Seit rund 30 Jahren führen die Schweiz und China einen Menschenrechtsdialog. Nur wenige andere Staaten und Organisationen, darunter Deutschland, die Niederlande, die EU und Neuseeland, führen ebenfalls einen solchen institutionalisierten Dialog mit China. Im Rahmen dieses Gefässes werden auch sehr kritische Themen vorgebracht.

Der Menschenrechtsdialog wurde durch China im August 2019 vorübergehend sistiert. Bereits im Oktober 2019 fanden dann aber nachholende Gespräche anlässlich des Besuchs des chinesischen Aussenministers [7] statt. Am 25. Februar 2020 hätte eine neue Dialogrunde stattfinden sollen. Aufgrund der zu diesem Zeitpunkt in China geltenden COVID-19 Massnahmen, musste diese verschoben werden. Aufgrund der Pandemie konnte das Treffen noch nicht nachgeholt werden. Das Gefäss des Menschenrechtsdialogs hat sich aber bisher bewährt und sollte unbedingt beibehalten werden.

Fazit

Die Beziehung zu China muss kohärent mit der Politik gegenüber anderen Ländern und konsistent über die Zeit hinweg sein. China anders als andere Staaten zu behandeln, wäre fatal – die Schweiz würde so ihre aussenpolitische Glaubwürdigkeit gefährden. Diese ist eines der höchsten Güter des neutralen Kleinstaats, der zwingend darauf angewiesen ist, sich mittels Argumenten und nicht aufgrund von Marktmacht oder militärischer Macht zu behaupten.

Sowohl in Bezug auf wirtschaftliche wie auch humanitäre Anliegen soll die Schweiz ihre Ansichten im Rahmen der internationalen Staatengemeinschaft einbringen. Die Schweiz hat dabei eine nicht zu unterschätzende Opportunität der Einflussnahme:

Als Sitz vieler internationalen Organisationen ist die Schweiz in der idealen Lage, um eine Plattform für Reformen und Weiterentwicklungen anzubieten. Die Schweiz als neutrales Land kann auf diese Weise eine Vermittlungsfunktion wahrnehmen. Probleme, wie die Menschenrechtssituation, können angesprochen und grosse Kooperationen beispielsweise im Umweltbereich ermöglicht werden.

Das internationale Genf ist daher zu stärken.

Zudem kann die Schweiz auch im bilateralen Dialog mit China ihre Anliegen – humanitärer und wirtschaftlicher Art – einbringen. Im Gegensatz zu einseitigen Sanktionen oder Boykotten hat der Dialog eine Wirkung und entspricht der schweizerischen Kultur der Vermittlung und Annäherung.

Sanktionen und Boykotte sind nicht zielführend. Die Schweiz hat kein glaubwürdiges Drohpotenzial. Repressive Massnahmen würden zudem ihre Glaubwürdigkeit als ehrliche Vermittlerin gefährden und Gegenmassnahmen auslösen.

Auch ein Rückzug von westlichen Unternehmen aus einem Land wie China wäre kontraproduktiv. Leidtragende solcher Massnahmen ist die lokale Bevölkerung. Gerade Schweizer Unternehmen geniessen als Arbeitgeber in China einen ausgezeichneten Ruf und können im Rahmen ihrer Möglichkeiten mit fairen Arbeitsbedingungen und einer Vorbildfunktion dazu beitragen, dass sich die Situation verbessert. Für die Schweizer Unternehmen sind dabei die international geltenden Empfehlungen (John Ruggie Principles [8] , OECD Guidelines for Multinational Enterprises [9]) massgebend.

Das Rezept Wandel durch Handel hat sich in der Vergangenheit bewährt und kann sich auch jetzt wieder bewähren. Der beste Weg, die gesellschaftliche Situation in China zu verbessern, ist es, die internationalen Organisationen zu stärken und mittels Dialog und Innovation die erwünschten Veränderungen zu bewirken. Die Schweiz tut gut daran, langfristig an ihrer Rolle als glaubwürdige und verlässliche Partnerin und Vermittlerin auch gegenüber China festzuhalten.

1. https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.DDAY?locations=CN
2. Seit 2015 sinkt der pro Kopf CO2-Ausstoss: https://data.worldbank.org/country/china, ist verantwortlich für 45% der globalen Investitionen in erneuerbare Energien, aber auch für 28% des CO-2 Aus-stosses (https://www.mckinsey.com/~/media/mckinsey/featured%20insights/china/china%20and%20the%20world%20inside%20the%20dynamics%20of%20a%20changing%20relationship/mgi-china-and-the-world-full-report-june-2019-vf.ashx).
3. https://freedomhouse.org/country/china/freedom-world/2021#PR
4. https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/sirius-2017-0033/html
5. https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.DDAY
6. https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/65049.pdf
7. https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20194472
8. https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf
9. http://www.oecd.org/daf/inv/mne/